



POLICY BRIEF 1

GIRH-SH Y LEGISLACIÓN EN MÉXICO



Lecciones a partir de ocho estudios de caso para una Gestión Local Integral de Recursos Hídricos (GLIRH) frente a una Gestión Insegura Estatal de Recursos Hídricos (GIERH) con Seguridad Hídrica (SH)



Lecciones a partir de ocho estudios de caso para una Gestión Local Integral de Recursos Hídricos (GLIRH) frente a una Gestión Insegura Estatal de Recursos Hídricos (GIERH) con Seguridad Hídrica (SH)

Introducción

La gestión del agua en México se caracteriza desde los inicios del siglo XX por un predominio del gobierno federal sustentada en la existencia de mecanismos constitucionales y legislativos que definen también las competencias de los distintos órdenes de gobierno como los estados federados y los municipios. Actualmente parte de este ordenamiento jurídico se apoya en los dos grandes paradigmas internacionales de la política hídrica mexicana: la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) y la Seguridad Hídrica (SH).

A partir de ocho estudios de caso desarrollados en diferentes escenarios de la República mexicana (véase recuadros estudios de caso), este Policy Brief presenta los hallazgos de un proyecto de investigación centrados en el tema legislativo en torno a las dimensiones de GIRH y SH.

El argumento se centra en la articulación de ambos conceptos en la legislación mexicana, desde la experiencia local de los estudios de caso del proyecto para develar las contradicciones entre la legalidad y la legitimidad en el manejo del agua en el país que crean por consecuencia tensiones en torno a los derechos del agua en México.



Fotografía 1: Pastoreo en la zona de la planta de bombeo II, Querétaro, Luis Enrique Granados.

Una GIRH Constantemente referida y una SH ausente de la legislación mexicana

En México la GIRH y la SH presentan dos formas totalmente diferentes de articulación con la legislación, las cuales sin embargo se relacionan entre sí a partir de la aparición más reciente de un tercer paradigma, el Derecho Humano al Agua y al saneamiento (DHAS) (esquema 1).



Esquema 1. GIRH y SH: dos formas de interacción con las leyes.



Fotografía 2: Río transfronterizo, río Santo Domingo, Ludivina Mejía González

Estudio de Caso

Desviación de los ríos Pojom y Negro para la construcción de un complejo hidroeléctrico en la frontera Guatemala-México: afectaciones al río transfronterizo de Santo Domingo (2011-2017)

La cuenca transfronteriza del río Santo Domingo se encuentra localizada entre la parte sur-sureste del estado de Chiapas y la zona norte del departamento de Huehuetenango, Guatemala; ocupa una amplia superficie en la frontera que comparten México y Guatemala. La mayor parte de las corrientes del río Santo Domingo están en territorio mexicano. Sin embargo, el río cruza tierras guatemaltecas, se alimenta de ríos y arroyos que nacen en las montañas de los Cuchumatanes y sigue su cauce por la selva chiapaneca hasta unir sus aguas con el río Lacantún.

En la cuenca del Santo Domingo habitan una serie de comunidades mestizas, tojolabales, tsotsiles, kanjobales y chujes que hacen uso y aprovechamiento de las corrientes: la economía local y las actividades cotidianas de las comunidades dependen del aprovechamiento del río.

El complejo hidroeléctrico conformado por tres proyectos Pojom I, II y San Andrés fue autorizado a través del Ministerio de Energía y Minas de Guatemala y su construcción comenzó entre los años 2011 y 2013, pese a los resultados negativos de la Consulta de Buena Fe que habían realizado el 21 de mayo de 2009 las comunidades del municipio de San Mateo Ixtatán, Guatemala. Al desviar las aguas de los ríos Pojom y Negro este complejo afectará siete ríos, en particular con el Proyecto Pojom II que tendrá impacto en varias comunidades mexicanas, ubicadas aguas abajo.

El estudio de caso tiene como objetivo discutir y analizar cómo la Seguridad Hídrica y la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos se ponen en entredicho frente a la construcción de los proyectos de hidroelectricidad.

La GIRH fue definida como pilar de las políticas hídricas en 1992 a escala internacional y constituye en la actualidad un referente constante en los textos de la legislación federal mexicana encarnada por la **Ley de Aguas Nacionales (LAN)**. Esta ley está construida a partir y en torno a este concepto desde su publicación en 1992 y fue modificada en 2004 mediante reformas que pretendieron profundizar la estructura institucional de la política hídrica hacia la GIRH. Su concreción empírica ha adoptado tres caminos:

1. los organismos de cuenca que aparecieron en 2004 como consecuencia de las reformas a la LAN y representan la estructura del gobierno federal que incorpora la GIRH.
2. las organizaciones de cuenca creadas por la LAN en 1992 –consejos, comisiones y comités de cuenca además, de los Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (CO-TAS)- fortalecidas por la reforma de 2004 hacia una mayor participación de actores de la sociedad.
3. la construcción de obras hidráulicas para aprovechar y administrar el recurso concebido como bien público y otorgada a la autoridad del agua en México, la Comisión Nacional del Agua (Conagua). Desde el punto de vista legal, la GIRH es omnipresente desde el año 1992 en la legislación mexicana en la medida en que la LAN se construye en torno a esta noción.

La SH es un pilar conceptual de las políticas hídricas contemporáneas que aparece más recientemente a escala internacional en el año 2000 y no ha sido incorporado aún en la legislación federal mexicana. Se entiende en México a partir de la definición de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La SH fue incorporada desde 2014 en el Programa Nacional Hídrico 2014-2018 (Conagua y Semarnat, 2014). De tal forma que se trata de una noción poco abordada en la práctica y además totalmente ausente de la legislación federal mexicana (tabla 1) a pesar de aparecer de forma reiterativa en el discurso de la política hídrica, para la cual constituye entonces un pilar de orden discursivo.

SH según la ONU

“La capacidad de la población de salvaguardar el acceso sostenible a cantidades adecuadas y de calidad aceptable de agua para sostener los medios de sustento, el bienestar humano y el desarrollo socioeconómico, para garantizar la protección contra la contaminación del agua y los desastres relacionados con el agua, y para preservar los ecosistemas en un clima de paz y estabilidad política” (Citado por Conagua y Semarnat, 2014).



Fotografía 3: Bacalar, río Hondo, Edith F. Kauffer Michel

Estudio de Caso

La cuenca transfronteriza del río Hondo desde la experiencia de su Comisión mexicana (2009-2017)

En los confines del sur de México se ubica la cuenca transfronteriza del río Hondo, el cual nace en Guatemala y forma la mayor parte de la frontera entre México y Belice. La contaminación de su corriente principal, el río Hondo, los procesos de deforestación y más recientemente la aparición del pez diablo con impactos ambientales todavía no evaluados, así como la preocupación beliceña por las inundaciones recurrentes han sido las principales problemáticas observadas en esta cuenca. Para atender las realidades del río Hondo desde una perspectiva de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) la Comisión del Río Hondo fue creada en 2009 en el marco del Consejo de Cuenca de la Península de Yucatán, para atender las problemáticas mexicanas de la cuenca y del río, en particular aquellas referidas a la contaminación y desarrollar un espacio participativo de los diversos actores vinculados con la cuenca que solamente incluye la parte mexicana para la gestión de una cuenca trinacional. Cabe subrayar que Guatemala ha expresado un total desinterés hacia esta cuenca poco poblada y ubicada en áreas de selva y que la dimensión transfronteriza de este territorio ha, históricamente, abarcado una visión esencialmente binacional entre México y Belice, países localizados en la parte baja.

El estudio de caso propone analizar de forma crítica la labor de la Comisión y sus transformaciones desde su creación en tanto expresión de la política hídrica mexicana y desde una perspectiva que contemple la seguridad hídrica.

Parte de las dimensiones consideradas por la SH recaen en las leyes estatales en la medida en que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define un esquema de descentralización en materia de servicios de agua potable y saneamiento. Por lo tanto es importante revisar no solamente la legislación y los documentos del ámbito federal sino la legislación estatal vigente referida a los ocho estudios de caso para observar la ausencia de menciones explícitas a la SH en México (tablas 1 y 2).

Tabla 1. SH en la Ley de Aguas Nacionales y documentos oficiales de la Conagua

FUENTE	SEGURIDAD							
	SUMINISTRO	NACIONAL	HIDRÁULICA	SOCIAL	PÚBLICA	HÍDRICA	ALIMENTARIA	JURÍDICA
LAN 1992			✓					
CBA 2002	✓		✓					
EAM 2003	✓	✓	✓					
EAM 2004	✓	✓	✓					
LAN 2004		✓	✓					
EAM 2005	✓	✓						
EAM 2006	✓							
PNH 2007-12		✓	✓		✓			
EAM 2007								
EAM 2008	✓		✓					
ATLAS 2009	✓							
EAM 2010								
EAM 2011			✓					
EAM 2012								
EAM 2013								
EAM 2014								
PNH 2014-18		✓	✓		✓	✓	✓	✓
EAM 2015	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EAM 2016	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓

Tabla 2. Las distintas nociones de seguridad en las leyes estatales

FUENTE LEY ESTATAL	SUMINISTRO	NACIONAL	HIDRÁULICA	SOCIAL	PÚBLICA	HÍDRICA	ALIMENTARIA	SALUD
CHIAPAS 2004			✓					✓
TABASCO 2005								
SAN LUIS POTOSÍ 2006		✓	✓					
VERACRUZ 2007			✓					✓
NUEVO LEÓN 2007								✓
QUINTANA ROO 2008								
GUERRERO 2008								✓
QUERÉTARO 2009		✓						✓
NUEVO LEÓN 2010								✓
ESTADO DE MÉXICO 2013			✓					✓
CHIAPAS 2013			✓					✓
REGLAMENTO EDOMEX 2014			✓					✓
PUEBLA 2015								✓
TABASCO 2015		✓						✓
QUINTANA ROO 2016								
VERACRUZ 2016			✓					✓
QUERREO 2016								
EDOMEX 2016			✓					✓
SLP 2017		✓	✓					✓

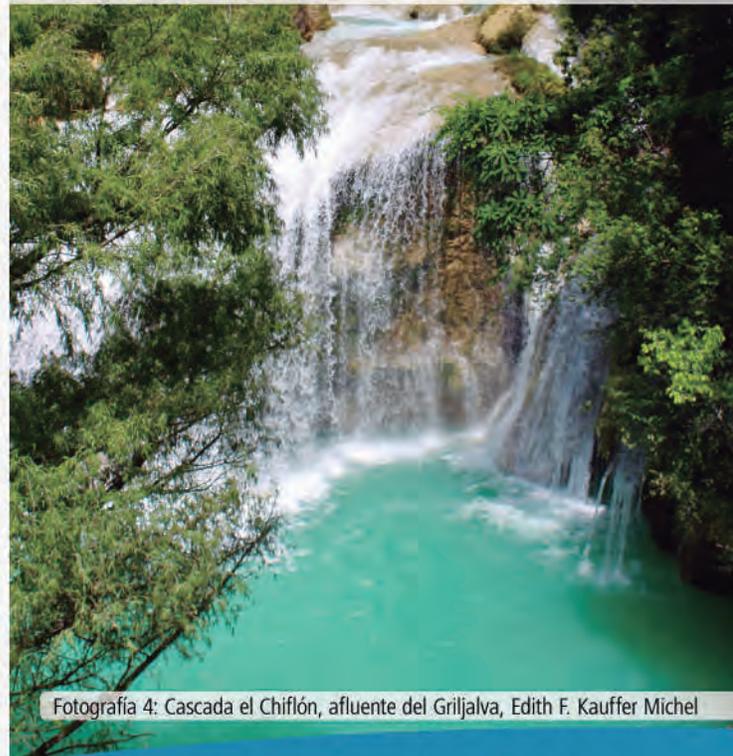
CBA: Cuadernos básicos del agua; EAM: Estadísticas del Agua en México; PNH: Programa Nacional Hídrico

Estudio de Caso

La cuenca del río Grijalva (Chiapas-Tabasco): la transformación de la política hidráulica en GIRH (1950-2017)

El río Grijalva nace de la confluencia de tres ríos guatemaltecos (Nentón, Slegua y Cuilco) y de otros afluentes mexicanos que alimentan la presa de La Angostura ubicada en Chiapas, la cual forma el primer eslabón del llamado complejo Grijalva que cuenta con cuatro represas construidas y una en proceso de edificación, Chicoasén II. El río sigue su curso por Tabasco donde se abastece de múltiples afluentes y desemboca en el Golfo de México. La porción mexicana de la cuenca del río Grijalva ha sido el objeto de una política hidráulica llevada a cabo desde los años 1960 que la ha convertido en la cuenca transfronteriza más intervenida de la región. La principal problemática de esta cuenca son las históricas inundaciones de la planicie tabasqueña a las cuales se suman fenómenos de contaminación del agua por falta de saneamiento, fenómeno que alimenta una conflictividad social también exacerbada por el tema de las represas y la minería, dinámicas presentes en la actualidad en esta cuenca.

El estudio de caso aborda la labor del Consejo de Cuenca de los Ríos Grijalva-Usamacinta (CCRGU) creado en el año 2000 en tanto expresión de la actual Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) en la cuenca del Grijalva pero también en una perspectiva histórica a partir de la transformación de las acciones de la Comisión de Cuenca del Río Grijalva (CCRG) formada en 1957 y del caso de la presa de Raudales Malpaso terminada en 1966. Propone analizar la acción del Consejo de Cuenca (2000-2017) como herramienta de la GIRH en la cuenca y como un proceso que se inscribe en una continuidad histórica de la política hidráulica llevada a cabo desde hace más de medio siglo además de explorar cómo la seguridad hídrica se manifiesta por una parte en el discurso y en las intervenciones asociadas a la GIRH y por otra en las otras dinámicas asociadas al extractivismo hídrico encontrado en la cuenca.



Fotografía 4: Cascada el Chiflón, afluente del Grijalva, Edith F. Kauffer Michel

Por consecuencia mientras la GIRH es omnipresente de la legislación mexicana, la SH es cuasi ausente, lo cual plantea desde la **realidad empírica**, la aparición más reciente del DHAS ha modificado los términos de las interacciones entre la GIRH, la SH y la legislación mexicana. Acuñado en 2010 por la Asamblea General de la ONU, y a pesar de una férrea oposición del gobierno de México a esta noción en 2004 cuando se realizó el Cuarto Foro Mundial del Agua, el **DHAS fue incorporado en 2012 en la Constitución, lo cual lo convierte en parte del ordenamiento jurídico mexicano y además, dicta la obligación de legislar en torno a él.** Es en este contexto que aparecieron sucesivamente dos propuestas de nueva ley general de aguas en México, la llamada Ley Korenfeld en 2015 que fue retirada después de su aprobación por la Cámara de Diputados y más recientemente, en 2017, la propuesta bautizada como Ley Pichardo.

Ambas han provocado amplias movilizaciones sociales en su contra que han impedido la aprobación de una nueva ley. Es fundamental mencionar que los tres principios de la GIRH,

la SH y el DHAS están considerados en la actualidad para ser incorporados conjuntamente en el marco legal mexicano, la primera en continuidad con su histórica presencia discursiva, la segunda como nuevo pilar caracterizado por un vacío jurídico y el tercero como resultado de un mandato constitucional.

Estos pilares expresados hasta el momento más en el discurso gubernamental y legislativo, están totalmente incorporados y articulados en otra iniciativa de ley elaborada y promovida desde la reforma constitucional de 2012, fruto de esfuerzos de la sociedad civil y de la academia y que responde al nombre de Iniciativa Ciudadana de Ley General de Agua.

El resultado de esta situación legislativa de *statu quo* ha sido una cascada de reformas y de nuevas leyes estatales que junto con el rechazo a las dos leyes antes mencionadas han provocado conflictos en distintas partes de México. El análisis de las lecciones de los ocho estudios de caso se ubica en este contexto legal complejo, en plena efervescencia y todavía inestable.

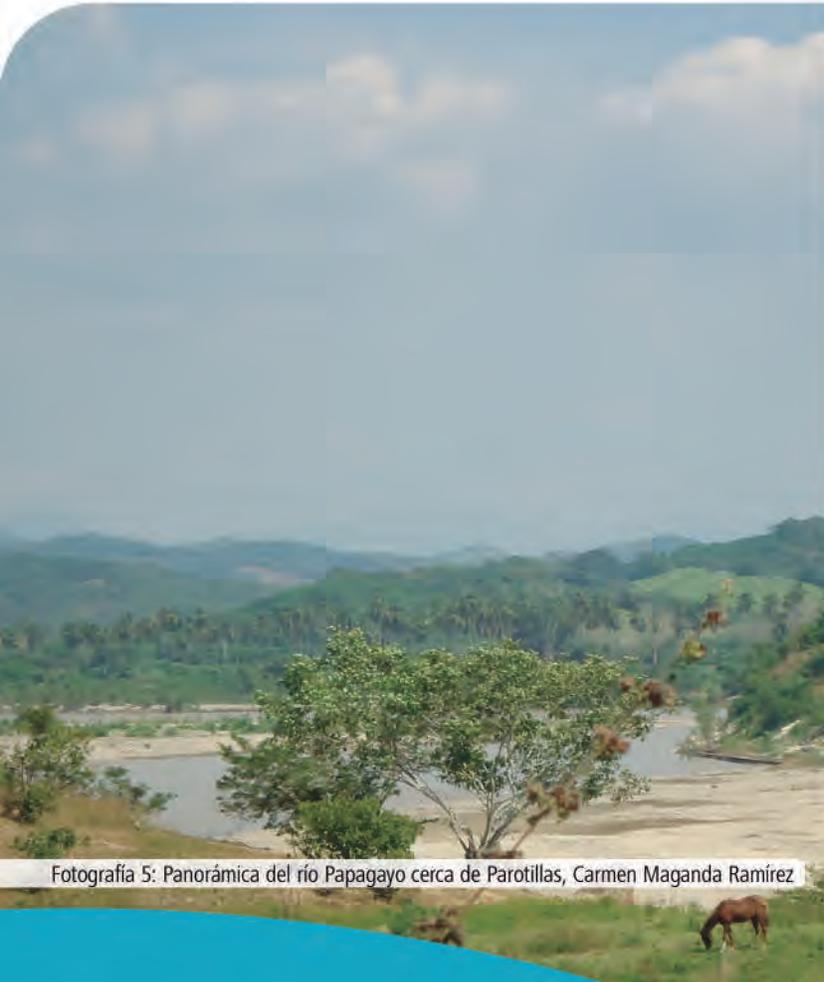
Estudio de Caso

Resistencia social al proyecto hidroeléctrico La Parota, Guerrero (2002-2017). Un análisis a 14 años de distancia

El proyecto hidroeléctrico La Parota, a cargo de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), se planeaba construir para el 2006 sobre la cuenca baja del río Papagayo, en el estado de Guerrero, perteneciente al sistema hidrológico Costa de Guerrero. Los estudios técnicos datan desde 1984 y en el 2002 ya se contaba adicionalmente con el estudio de viabilidad económica y avances de la Manifestación de Impacto Ambiental. La cortina de la presa estaba proyectada a 162 metros de altura para generar un promedio de mil 349 Gw/h anualmente, con una capacidad de almacenamiento aproximadamente 7 mil millones 188 mil metros cúbicos.

La superficie afectada era de 14,300 hectáreas directamente y 17,000 indirecta e indirectamente, sobre 21 territorios de los cuales 17 de ellos eran ejidos, 3 bienes comunales y uno de propiedad privada. Representantes de estas comunidades reportaron que no hubo presentación del proyecto, ni diálogos locales, ni solicitud de consentimiento antes de que en el 2003 la CFE intentara ingresar maquinaria pesada en sus territorios, siendo éste el origen de una resistencia popular (con diferentes frentes opositores) y escalada (apoyo de ONG nacionales e internacionales).

La CFE contrató un equipo de académicos de la UNAM y de la UAGRO para realizar estudios complementarios de factibilidad económica sobre terreno, con poca popularidad entre los grupos opositores. Paralelamente ocurrían acciones poco transparentes en las esferas políticas y económicas del estado de Guerrero, como la constitución de aparentemente forzadas asambleas agrarias y ejidales para dar consenso a la presa, lo que ocasionó enfrentamientos armados entre fuerzas estatales y grupos opositores. Después de cuatro años de conflictos, en agosto del 2012 el entonces gobernador Ángel Aguirre y miembros del CECOP firmaron los "Acuerdos de Cacahuatpec", dando un cierre simbólico pero definitivo al proyecto de La Parota. A través de este estudio de caso pretendemos desarrollar categorías de análisis de la participación social en la gestión-implementación de proyectos de represas hidroeléctricas en el marco de la GIRH y seguridad hídrica.



Fotografía 5: Panorámica del río Papagayo cerca de Parotillas, Carmen Maganda Ramírez





POLICY BRIEF 1

GIRH-SH Y LEGISLACIÓN EN MÉXICO

Portada
Edith F. Kauffer Michel

Ribera mexicana del río Hondo

Estudio de caso

La cuenca transfronteriza del río Hondo desde la experiencia de su Comisión mexicana (2009-2017)

Seis hallazgos fundamentales de los ocho estudios de caso

El contraste de la legislación en los estudios de caso como escenario de aplicación de políticas públicas relacionadas con el agua, revela que:

a) **Las estructuras institucionales gubernamentales de la GIRH presentan deficiencias y son limitadas.** Aunque las primeras tienen más presencia en los escenarios locales (Monterrey VI, Querétaro, La Parota y Los Pescados), en otros espacios brillan por su ausencia (Alto Lerma, río Santo Domingo). Solamente en dos de los estudios de caso centrados en las segundas (ríos Hondo y Grijalva), éstas aparecen como actores relevantes para la gestión local del agua.

b) **La LAN establece las estructuras de participación social en la GIRH en México sin prever un esquema de política hídrica en materia de SH.** Los estudios de caso de los ríos Hondo y Grijalva abordan específicamente estas estructuras institucionales y evidencian que la GIRH no incluye y no se relaciona con la SH. En los otros seis estudios de caso que develan acciones de política hídrica, estas estructuras no

c) **A partir de los artículos 4, 27 y 115 constitucionales, la LAN y las leyes estatales delimitan competencias jurídicas en materia de agua para los gobiernos federales, estatales y los municipios en materia de administración del recurso, que se traduce principalmente en la construcción de obras hidráulicas.** Los seis estudios de caso de La Parota, el río de los Pescados, Monterrey VI, el acueducto de Querétaro, el río Santo Domingo y el río Grijalva evidencian que las obras (presas, trasvases, acueducto) contravienen los principios de la GIRH y provocan conflictos además de obedecer a una visión de seguridad hídrica que provoca inseguridades para las poblaciones locales. Por lo tanto, aunque técnicamente fundamentadas en la legalidad, estas intervenciones presentan problemas de legitimidad. De tal forma que en sus distintas modalidades de implementación la GIRH se traduce en conflictos para seis de los estudios de caso (véase Policy Brief 3: Conflictividad y actores sociales).



Fotografía 6: Vista general del paisaje, del río Los Pescados y del pueblo de Jalcomulco; Área donde se pretendía construir del proyecto hidrológico de Usos Múltiples. Imagen satelital tomada por el sensor Ikonos, José Luis Álvarez Palacios

Estudio de caso

Proyecto de usos múltiples en el río Los Pescados, Veracruz (2013-2017)

La proyección de la presa hidroeléctrica sobre el río Los Pescados (en la parte media de la cuenca hidrológica de La Antigua), fue parte del Proyecto de Propósitos Múltiples Xalapa y tuvo perfil público privado de la empresa Odebrecht Participações e Investimentos, S.A. con el Gobierno de Veracruz. El proyecto de presa sostenía la urgencia de solventar el aparente déficit cercano a los 500 litros por segundo para abastecer a la creciente población de la ciudad de Xalapa, pero además incluía una considerable producción de energía eléctrica e incremento en los sistemas de riego. La proyección de la presa incluía una cortina de 100 metros de altura y 700 metros de longitud, almacenando 135 millones de m. cúbicos de agua, teniendo un embalse de 440 has.

Los municipios afectados eran Coatepec, Tlaltetela, Teocelo y Jalcomulco, este último atravesado por el río Los Pescados con predominante actividad de turismo de aventura. En el 2011 algunos empresarios turísticos obtuvieron información indirecta del proyecto e iniciaron desde entonces un movimiento de resistencia. La falta de licitación pública, transparencia en el manejo de recursos y la presencia de los trabajadores de Odebrecht al área donde el proyecto sería construido sin el consentimiento previo de las comunidades a ser afectadas, han sido las causas centrales de la inconformidad local. La resistencia social y política a diferentes niveles, logró que el proyecto fuera finalmente suspendido en octubre del 2013 con subsecuentes demandas que incluyeron la detención del exgobernador del Estado por aparente corrupción de dicho proyecto de usos múltiples.

Este estudio de caso nos permite contextualizar algunos obstáculos para la implementación de la GIRH al analizar un escenario local contemporáneo de resistencia local ante una propuesta de proyecto hidroeléctrico poco consensado y enmarcado por escenarios de corrupción. La problemática descrita aporta también elementos de análisis sobre la seguridad hídrica.

d) La no aplicación de la ley, la debilidad institucional, la existencia de estructuras gubernamentales inadecuadas, la falta de capacidades técnicas y de recursos económicos, dificultan que los actores gubernamentales no federales cumplan con lo estipulado por el marco legal y por lo tanto la gestión gubernamental del agua registra una serie de contradicciones ante las prácticas concretas. **La suma de estas fallas de una GIRH omnipresente, de una SH ausente y de las realidades empíricas asociadas al actual modelo de la política hídrica centrada en la construcción de obras, provocan un desencuentro con las realidades locales:** en la escala micro, la implementación de la GIRH-SH es sustituida por un pluralismo legal e institucional que permiten observar lo que proponemos llamar **una Gestión Local Integrada de Recursos Hídricos (GLIRH)**, frente a una GIRH que se convierte en **una Gestión Insegura Estatal de Recursos Hídricos (GIERH)**, tal como los estudios de caso del Alto Lerma, del río Santo Domingo y de La Parota lo evidencian con claridad.

e) El sistema normativo estatal ha sido definido y construido durante el siglo XX y es el resultado de negociaciones entre grupos de poder hegemónicos a escala nacional y se ha transformado paulatinamente en articulación con los lineamientos internacionales. La incorporación de éstos es parcial y de orden discursivo para la GIRH para la cual los ocho estudios de caso señalan fuertes contradicciones y una total deficiencia en materia de SH, porque a la ausencia de referente legal corresponde una política carente de acciones, sustentadas en una ignorancia de las formas de gestión y organización de los actores locales evidenciada en los distintos estudios de caso. Por su parte, el sistema normativo local es negociado entre la población, en función de las interacciones sociales, políticas y de la disponibilidad del recurso sin referentes explícitos a las nociones de GIRH y SH: los comités de agua del Alto Lerma, los actores movilizados en contra de Monterrey VI y en el río Santo Domingo proponen **visiones alternativas construidas en torno a instituciones locales, no en referencia a los paradigmas internacionales de la GIRH o de la SH.**

Estudio de caso

La Cuenca del Alto Lerma, Estado de México: importancia de la participación de los actores sociales en las organizaciones gestoras de agua potable (2013-2016)

La cuenca Lerma-Chapala se encuentra en el centro occidente del país, está altamente contaminada por agroquímicos y residuos sólidos, con fuerte presión hídrica ya que más del 40% del agua está concesionada, provocando conflictividad social. También tiene un alto grado de alteración por la acción humana, se han detectado graves problemas de salud, sobre todo de tipo gastrointestinal y respiratorio; asimismo, la pérdida de biodiversidad ha sido grave, por lo que se considera una cuenca prioritaria para el país. Por su parte, la Cuenca del Alto Lerma se localiza en la porción oeste del Estado de México que rodea la Ciudad de México, ha sufrido infinidad de intervenciones humanas, desde el trasvase a mediados del siglo XX, para cubrir las necesidades de la ciudad, hasta la vertiginosa urbanización e industrialización. Los municipios que forman parte de este territorio se han organizado de distintas formas para tener acceso al agua. Aunque la ley dice que los municipios deben regular la distribución del agua potable, también en mayor o menor medida se hacen cargo del manejo, por lo que el proceso de descentralización se ha visto cuestionado de manera local, pues no se ha conseguido los resultados esperados. Las distintas prácticas realizadas por las organizaciones gestoras y por los habitantes beneficiarios corresponden o no con los modelos nacionales previstos.

Por lo anterior, este estudio propone identificar y analizar a los actores, prácticas y las relaciones existentes en la gestión del agua potable de tres municipios integrantes del curso Alto de la Cuenca Lerma, en el Estado de México: Xalatlaco, Santiago Tianguistenco y Almoloya del Río, y observar las diferencias en cuanto a la participación social, como elemento indispensable para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) y la Seguridad Hídrica (SH), sus posibilidades y sus retos.

Fotografía 7: Río Lerma en carretera Santiago-Lerma, Esmeralda Pliego Alvarado

f) Las instituciones locales de gestión del agua no están tomadas en cuenta en la implementación de la GIRH estatal. Sus problemáticas locales son ignoradas en tanto la LAN presenta una visión hegemónica del agua y establece el monopolio estatal en la definición de los derechos de agua, el diseño de normas y de las políticas hídricas. Así, las políticas hídricas reflejan la voluntad política y la hegemonía cultural de un grupo dominante: la lógica de intervención de instancias gubernamentales sigue la norma estatal y crea un profundo desencuentro político. Los conflictos en torno a las intervenciones estatales (Monterrey VI, Querétaro, Los Pescados), se convierten en prácticas extralegales¹ y cancelan la posibilidad de una interlegalidad en un contexto de pluralismo legal a escala local.



Fotografía 8: La organización comunitaria en La Huasteca para defender el agua, Francisco Peña de Paz

¹ La interlegalidad refiere a un acercamiento que lleva a sistemas mixtos o de hibridación entre el derecho positivo estatal y los sistemas normativos locales. Por su parte, la extralegalidad implica que los sistemas normativos no estatales se ubiquen estratégicamente al margen de las leyes, es decir que funcionen como normas, prácticas, derechos no reconocidos, pero que tampoco sean negados por el derecho o prohibidos y combatidos explícitamente.



Fotografía 9: Río Moctezuma desde la comunidad de El Huizache, cuenca del río Pánuco, Luis Enrique Granados

Estudio de Caso Acueducto II de Querétaro

La obra hidráulica consta de un acueducto de 120 kilómetros desde el cañón del Infiernillo en la sub-cuenca del río Moctezuma hasta la ciudad de Querétaro. Esta obra puede trasvasar hasta 50 Mm³ de agua a la zona metropolitana. Tal como en los casos de San Luis Potosí y Monterrey, el argumento principal fue salvaguardar la viabilidad del sistema acuífero del valle de Querétaro, lo que implicaría el cierre de pozos de agua subterránea en la ciudad capital. En la etapa de su construcción las voces en contra se alzaron de manera contundente cuestionando cuando menos cuatro elementos de la obra en su conjunto:

- la calidad del agua trasvasada,
- el costo de la construcción y su fuente de financiamiento,
- la existencia de manantiales en el lugar de trasvase,
- el problema de desabasto de agua en las comunidades de origen del recurso.

Todos, argumentos esgrimidos por académicos, organizaciones civiles, comunidades de Querétaro e Hidalgo e institutos de investigación de diferentes partes del país.

Recomendaciones

Como resultado de la evidencia empírica proporcionada por los ocho estudios de caso, la evidente disyuntiva de la legislación mexicana por incorporar de manera uniforme y pragmática los conceptos adoptados del contexto internacional, así como el resultado contraproducente de la interacción entre la administración del agua y las prácticas locales, **se vislumbra la necesidad de un equilibrio entre la legalidad y la legitimidad en México.** ¿Cuáles pueden ser algunas alternativas para favorecer la búsqueda de dicho equilibrio? Se proponen las siguientes:

Abrir un amplio diálogo nacional con la propuesta de Ley Ciudadana –que articula la GIRH, la SH y el DHAS- y los distintos actores para una ley general de aguas incluyente.

Incluir en la legislación federal el reconocimiento de las formas de organización y de los sistemas normativos no estatales que atienden la GIRH y la SH con la finalidad de incorporar las realidades heterogéneas del país.

Iniciar reformas a la Conagua para desarrollar funciones más horizontales con los actores gubernamentales estatales y municipales y los agentes de la sociedad civil.

Incorporar las experiencias de GLIRH para rebasar una GIRH construida desde arriba.

Plasmar en las leyes nacionales los principios internacionales que México pretende asumir, en particular en el caso de la SH que carece de sustento legal.

Incorporar la SH con una visión amplia, por consecuencia incluyente, en la legislación federal y estatal para evitar reducirla a un pilar discursivo.

Proponer indicadores precisos para concretar y evaluar la SH en planes y proyectos en la medida en que el gobierno mexicano presenta esta noción como un elemento central de su política.

Crear estructuras de política pública e instituciones que permitan articular la GIRH, la SH y el DHAS para fomentar el diálogo entre actores.

Vincular a la SH con el DHAS para su incorporación en la legislación mexicana.

Incorporar el reconocimiento de instituciones y sistemas normativos locales en la ley federal y en las leyes estatales.



Fotografía 10: Panorámica de Monterrey, Edith F. Kauffer Michel

Estudio de Caso Acueducto Monterrey VI

El acueducto Monterrey VI prevé extraer agua de la cuenca del Pánuco y llevarla a la zona metropolitana de la capital neoleonense (los otros dos, ya en operación es el de El Realito y el del Acueducto II de Querétaro). La motivación fundamental argumentada por la empresa pública Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey (SADM) ha sido el agotamiento de las fuentes disponibles para abastecer la zona metropolitana y la previsión de un crecimiento sin precedentes en la demanda doméstica y sobre todo para uso industrial.

El proyecto consiste de una obra de toma en una zona colindante entre San Luis Potosí y Veracruz dentro de la región pluricultural llamada Huastecas, donde viven comunidades de diferentes pueblos originarios. El agua se conduciría por un acueducto de 372 kilómetros, casi tres veces la longitud del acueducto de El Realito, hasta los alrededores de Monterrey donde se conectaría al acueducto Cerro Prieto-Monterrey –ya existente- para distribuir el agua hacia la zona metropolitana. El trasvase regiomentano es solo comparable al que realiza ya la Ciudad de México, por la magnitud de las obras proyectadas. No solo por la longitud del acueducto, también por el volumen de agua que se pretende desplazar: la llamada primera etapa conduciría a Monterrey 5 m³/s, que es solo la tercera parte de lo que ya tiene asignado el SAD por Conagua.

Referencias bibliográficas

Biblioteca del Poder Legislativo del Estado, 2016, Ley de Agua para el Estado de México y Municipios, 3 de febrero, Última modificación, Toluca, Estado de México, <http://vlex.com/vid/ley-agua-mexico-municipios-575245550>

Comisión Nacional del Agua (Conagua) y Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), 2014, Programa Nacional Hídrico 2014-2018, Conagua y Semarnat, México.

Comisión Nacional del Agua (Conagua), 1992 y 2004, Ley de aguas nacionales, Conagua, México.

Gaceta Oficial, Órgano del Estado de Veracruz-Llave, 2007 y 2016, Ley de aguas del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Reforma publicada el 31 de julio de 2007, última reforma publicada en la Gaceta Oficial, 21 de enero de 2016. Ley publicada en la Gaceta Oficial, Xalapa, Veracruz.

Honorable Congreso del Estado de Puebla, 2015, Ley del agua para el Estado de Puebla, 19 de octubre 2015, Puebla, Puebla.

Honorable congreso del estado de San Luis Potosí, Instituto de Investigaciones Legislativas, 2006 y 2017, Ley de aguas para el estado de San Luis Potosí, Ley publicada en la Edición Extraordinaria del Periódico Oficial, el jueves 12 de enero de 2006, reforma publicada en el periódico oficial el martes 07 de marzo de 2017, San Luis Potosí, San Luis Potosí.

Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno", 2013, Ley del Agua para el Estado de México y Municipios, 22 de febrero, Toluca, Estado de México.

Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno", 2014, Reglamento de la ley del agua para el estado de México y municipios, 12 septiembre 2014, Toluca, Estado de México.

Periódico oficial del Estado "La Sombra de Arteaga", 2009, Ley de Protección Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Querétaro. 31 de julio de 2009 (No.55), Querétaro.

Periódico oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas, 2004 y 2013, Ley de Aguas de Chiapas, 07 de julio del 2004. No. 073, y 11 de diciembre de 2013. Decreto número 300, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado, 2008 y 2016, Ley de aguas para el estado libre y soberano de Guerrero número 574, reforma publicada en el Periódico Oficial no. 93, de fecha martes 18 de noviembre de 2008, última reforma publicada en el periódico oficial del gobierno del estado no 65, de fecha viernes 12 de agosto de 2016, Chilpancingo, Guerrero.

Periódico oficial, 2005 y 2015, Ley de usos de agua del estado de Tabasco, publicada en el suplemento "C" 6543 de fecha 21 de mayo de 2005, segunda reforma publicada en el suplemento "e" al periódico oficial número 7561 de fecha 21 de febrero de 2015 (decreto 194), Villahermosa, Tabasco.

Periódico Oficial, 2007 y 2010, Ley de agua potable y saneamiento para el estado de Nuevo León, reforma del 7 de febrero del 2007, última reforma publicada en el periódico oficial del 24 de diciembre de 2010, Monterrey, Nuevo León.

Periódico Oficial, 2008 y 2016, Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Quintana Roo, Última Reforma Publicada en el día 5 de Abril de 2016, Chetumal, Quintana Roo.

Créditos:

PROYECTO 248954

"Gestión Integrada de Recursos Hídricos y Seguridad Hídrica: un análisis de los pilares de la política hídrica mexicana desde las experiencias locales"

Financiado por la Convocatoria PDCPN 2014 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)

Responsable Técnica del Proyecto
Dra. Edith F. Kauffer Michel

Policy Brief 1 GIRH-SH y legislación en México

Elaborado por:

Dra. Edith F. Kauffer Michel
CIESAS-Sureste

Mtro. Víctor A. Gallardo Zavaleta
Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas

*San Cristóbal de Las Casas, Chiapas
Enero de 2019*

La presente publicación cuenta con una lectura de pertinencia avalada por el Comité Editorial del CIESAS, que garantiza su calidad y pertinencia. La responsable técnica de esta publicación fue la Dra. Edith F. Kauffer Michel





POLICY BRIEF 1

GIRH-SH Y LEGISLACIÓN EN MÉXICO

La presente publicación cuenta con una lectura de pertinencia avalada por el Comité Editorial del CIESAS, que garantiza su calidad y pertinencia. La responsable técnica de esta publicación fue la Dra. Edith F. Kauffer Michel.

